

# 浅议我国行政管理费用的膨胀问题

于 湃 厦门大学公共事务学院 福建厦门 361005

【摘 要】本文试通过数据的变化和比较指出我国行政管理费用快速膨胀的现状,并进一步从相关理论和我国的实践两个角度阐明了导致这一现象的原因。针对日益增长的行政管理费用,只有从财政预算、机构改革、运作机制等多个角度采取积极措施才能进行有效的规范。

【关键词】行政管理费用 增长 原因 规范

## 一、我国行政管理费用支出的增长现状

行政管理费用是财政支出的重要组成部分。一般来说,行政管理费是用来维持政府正常运转的各种费用,主要用于国家各级权力机关、行政管理机关、司法机关、外事机构履行其职能所需要的费用,包括人大、政府机关、政协、共产党机关、民主党派机关、社会团体等单位的行政管理经费。近年来,我国的行政管理费用的增长迅速,膨胀现象严重。

1 行政管理费用的绝对量持续增长。我国的行政管理费用支出从 1978 年 49.09 亿迅速上升,到 2006 年为 5639.05 亿元,增长了近 114 倍,年平均增长率高达 31%。

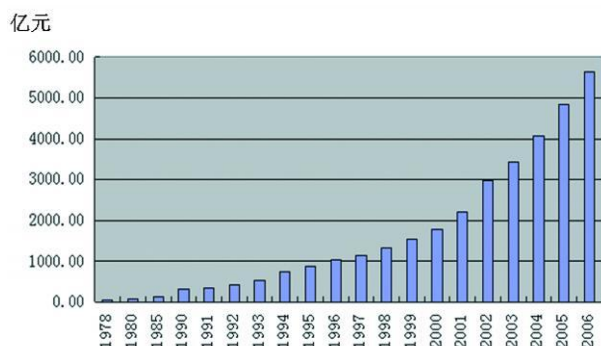


图 1 行政费用支出情况, 1978~2006

资料来源:根据国家统计局《2007 中国统计年鉴》整理。

2 人均行政费用负担快速增长。从 1978 年到 2006 年我国人均负担的年度行政管理费用从 5.50 元上升到 575.97 元,增长 105 倍,而同期人均 GDP 增长仅为 42.22 倍,人均财政收入和支出分别增长 26.38 和 25.07 倍。

3 行政管理费用占财政支出比例过高。到 2006 年,我国行政管理费用占财政支出的比重高达 13.98%,这一比例在 1978 年仅为 4.38%,同时也远远高出其他国家。(有统计资料显示行政费用占财政支出的比例如下:印度(2000 年)为 6.3%,法国(1997 年)为 6.3%,加拿大(2000 年)为 7.1%,俄罗斯(2000 年)为 7.6%,美国(2000 年)为 9.9%。)

4 行政管理费用增长率长期高于财政支出增长率(如图 2)。为了更好的说明这个问题,我们引用“行政管理支出弹性”这个指标,定义为“行政管理费用增长率/财政支出增长率”。它反映了“财政支出的边际增加量中用于行政管理费支出的数量”。行政管理费随着财政支出的增长相应增加是正常的。但是不能够消耗全部的财政支出增长,还应当用于政府其他公共物品和服务的提供。因此,“行政管理支出弹性”应以大于 0 小于 1 为宜,不过,从统计结果(如表 1)来看,这个指标的表现并不是太理想,很多年份大于 1,甚至达到了 1.81,严重偏离了适宜范围。

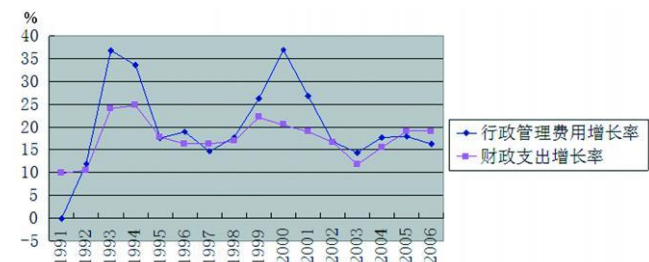


图 2 行政管理费用增长率与财政支出增长率比较, 1990~2006

资料来源:根据国家统计局《2007 中国统计年鉴》整理。

表 1 行政管理支出弹性, 1995~2006

年份	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
行政管理支出弹性	0.99	1.16	0.9	1.05	1.19	1.81	1.42	1.01	1.22	1.14	0.94	1.85

资料来源:根据国家统计局《2007 中国统计年鉴》整理。

从以上统计数据的变化和比较我们可以看到,行政管理费用支出的过快增长已经十分明显,这与中央前五次机构改革的目标相违,更与建设节约型政府的理念完全相悖。

## 二、我国行政管理费用增长的主要原因

### 1 三种理论的解释。

1.1 瓦格纳法则。德国经济学家阿道夫·瓦格纳考察欧美和日本的历史后分析认为:随着国民收入的增加财政支出会以更大比例增长,随着人均收入的提高,政府支出占 GDP 的比重也相应随之提高。工业化的进程带来了更多的经济和社会问题,也赋予了政府更多的管理职能,行政支出便随之增加。我国正处于经济高速发展、工业化和城市化进程不断加快的时期,国民生产总值和人均收入都有大幅度的提高。根据瓦格纳法则,行政管理费用的增加有其必然性。

1.2 公共选择理论的解释。公共选择理论认为政府具有“内在的”扩张性。学者威廉·尼斯坎南指出政府官员个人目标的实现很大程度上与政府官员所在机构的预算规模呈单调正相关关系。由于权力同部门控制的资源成正比,官僚对于权力的追求突出表现为对预算的追求。对预算的追求又导致官僚们对组织规模的扩张要求,从而进一步促成了行政支出的增加。“自利”的公共行政人员最终引起了政府规模和行政支出的不断攀升。

1.3 委托——代理问题。委托——代理问题是指在非对称信息下,代理人追求自身利益最大化的行为将有可能损害委托人利益。公民作为委托人将部分权利和资金让渡给政府,而政府则作为代理人提供公共物品和服务。信息不对称状态下,政府中的人员往往为了追求更大的权利和资源而忽视公民对于优质公共物品和服务的需求。行政管理费用的支出和增长都超出了公民意愿和可承受范围,却得不到有力的监督和遏制。

### 2 我国行政管理费用管理实践中的问题。

2.1 财政管理的缺陷。这主要表现在:①预算支出的“基数加增长”方法产生了增加行政管理费用的正向激励,鼓励了各个单位人为地增加不必要的开支以获得更多的预算分配;②预算的约束性较差,预算约束软化和预算外的大量资金严重影响预算的合法性和合理性,行政管理费用的滥用现象普遍存在;③预算监督机制不健全。作为唯一监督主体的人大对预算的监督力度较小,流于形式的现象较为严重。此外,我国政府行为透明度不够、社会监督基本处于真空状态也是财政管理中不能回避的问题。

2.2 行政机构膨胀、行政效率低。我国以削减机构和人员作为目标机构改革都以陷入“精简——膨胀——再精简——在膨胀的”怪圈为结局,由行政设置导致机构的膨胀问题始终没有解决,很多部门和机构设置了大量的副职、虚职,互相推诿、人浮于事。此外,我国的行政管理支出不仅要供养行政部门,还要对人大、政协、共产党机关、民主党派机关、社会团体等单位的支出负责,这进一步增加行政管理费用支出的压力。

2.3 缺乏完整的绩效考核和责任机制。虽然行政管理支出的增长超过了人们的预期,受到了很多的质疑,目前却因责任的主体并不明确而无法有效问责。缺乏完整的绩效考核就无法将行政管理费用支出的责任落实到相关主体,也就没有节省行政管理费用支出的激励。

2.4 腐败与浪费问题严重。公款吃喝、私用公车、豪华办公楼、旅游会议各种各样的行为方式都打开了行政费用增长的大门有些行政人员更是利用职务之便大肆挥霍行政管理费用,很多行政管理费用流入了私人“腰包”,造成了行政管理费用的大量流失。(上转第 63 页)

# 石油石化行业物业管理的特点及发展

殷 华 中国石化集团西南石油局 四川成都 610016

**【摘要】**石油行业物管是重组分离后原各单位后勤服务部门派生出来的服务性行业。在重组前其各个部门均分散在各主业单位,造成单位服务类工作没有统一的标准和管理模式,为了改变这一现状,石油企业物业管理实现了机构调整,形成了独立的综合服务公司。

**【关键词】**石油石化行业 物业管理

石油行业物管是重组分离后原各单位后勤服务部门派生出来的服务性行业。在重组前其各个部门均分散在各主业单位,都是为本单位生产和职工生活服务,所有费用都由单位划拨,工作按单位要求安排。这样一来就造成单位服务类工作没有统一的标准和管理模式,服务费用高、服务水平低、服务质量差的局面。因此,为了改变这一现状,石油企业实现了机构调整,各石油管理局也是从原单位脱离出来,形成了独立的综合服务公司。

在重组之前,石油公司的物业管理追求小而全,这样就大大增加了企业的管理成本和自身的负担,同时也造成了大量的资源浪费。由于石油公司物业管理主要由后勤服务职能部门负责,计划经济份额浓厚,过着依附式的日子,管理服务职能单一,缺乏强主动创新,同时其自营式的管理模式,还存在专业技术水平不高,规范化的管理和服务欠缺,物业管理制度不够健全和完善,不成体系,执行也不够严格,以及物业管理的技术培训不到位等问题。

随着从计划经济到市场经济的转变,传统的经营理念、生产经营方式、管理方式方法在市场经济体制下大多已不适应,特别是中国市场制度的日益成熟,全球经济一体化发展的趋势和中国加入WTO后竞争对手的增多,以及高科技管理手段的发展,劳动力的市场化,都迫使石油公司的物业管理与石油企业脱钩,逐步走上自我发展的道路。同时,随着社会的进步,人们生活水平和生活质量的提高,原有的管理理念已经不能适应员工的要求。因此,诞生了现有的管理理念——委托型物业管理。

委托型物业管理形式目前在我国很常见,特别是近几年,专业物业管理公司不断出现,民营物业公司也不断冲击市场。业主可以通过业主委员选择适合自己社区的物业管理公司来负责社区的服务工作,通过签约合同确定双方责权利关系。这一方式是目前选聘物业公司的主要方式,同时也是解决目前物业市场上收费难的有效方式。目前采用的方式是通过对现在市场上的物业公司经过调查、筛选后,通过招投标的方式最终决定由哪家物管公司取得物业管理权。

同时,管理局工会还成立了物业监督管理委员会,全面参与到物业公司的管理中,以期提高服务质量、以最少钱办最好的事。这使得企业自我管理和委托式管理模式得到了无缝连接,最终使企业从重负荷中走出来,同时企业员工也受益非浅。

在此,笔者认为,由于现在国家实施城乡一体化建设,并加快了城市发展步伐,这样使得城市化水平进一步提高,城市人口数量也急剧增

加,城市规模必将扩大,城市的各种物业需求将会处于一个长时期的高速增长阶段,这就意味着未来存在这巨大的物业管理市场空间。因此,今后管理局应该对从业人员进行定向培训,专业培养,提高从业人员素质,并建立一套发掘人才、培养人才和有效使用人才的战略体系,下功夫打造一支精通物业管理和技术精湛的职工队伍。在做好足够的人才储备后,逐步脱离委托式管理模式,充分利用自身资源,最大限度地扩大管理面积和管理领域,组建物业管理集团和专业化服务公司,走规模化、专业化经营的道路,不仅要确定主攻方向,即占领石油企业物业管理市场,为员工提供优质的物业服务,而且还应该实施品牌战略,以优质的服务、科学的管理、良好的信誉、规范的行为,树立良好的企业形象,提高企业的竞争力,从而扩大外延,进入外部市场。

尽管物业管理的核心是管理物业,但在今后的发展中,笔者认为,不能局限于此,还应尽量拓展空间,拓宽思路,丰富物业管理的内涵。物业行业应与诸多行业充分联合交流,构筑物业管理多链条式产业结构,以此是物业管理能够产生更大的社会效益和经济效益。同时,随着社会的不断进步,人们越来越追求个性化发展,因此,物业管理还应该顺应潮流,创新服务理念,通过培训和技术改进,提供“以人为本”的个性化服务,以诚实、守信、积极的态度对待他们,尊重其心理需求,并加强细节管理,关注与业主有关的每一个细节,从而满足业主个性化、差异化的服务需求。使得原有的企业物业管理走上市场化经营的道路,并在激烈的市场竞争中得到生存和发展。

此外,企业物业管理要想在市场中站稳脚,就必须建立一套科学、规范、完善的规章制度,包括内部运行制度、行政制度、人事制度、考核制度等,从而形成规范化的管理体系,并以此为指导工作的核心,提高和考核服务水平的依据。同时,制定和完善相应的引导激励政策,建立面向未来物业管理市场的管理机制和制度,为其今后的发展提供支持。

最终企业物业管理要打破地方保护主义和本位主义的垄断,在市场上独立发展,为加强内、外部市场的统一管理,石油企业物业管理应达到规模化,并形成集团公司,进一步增强企业市场竞争力,提高物业管理服务水平,从而促使整个物业管理行业的发展。

综上所述,笔者认为石油企业物业管理的将呈现“自营模式——委托管理模式——组建集团化管理模式”的转变过程,而在这个转变过程中则首先就需要企业拥有一定的会管理、懂技术的物管人员,并应有一定的创新精神,熟悉石油类行业特点。

(下接第76页)

## 三、规范行政管理费用支出的措施

1 建立健全预算管理体制。关注预算制定和实施的规范性和合法性问题。首先,严格执行《预算法》,并加快相关的配套法律建设。其次,逐渐转变预算支出的方式,进一步严格预算的执行环节、加快预算外支出纳入预算的步伐。同时,要加强预算监督机制的建立,如果有可能应该设立专门的预算审核监督部门,补充人大的监督,使其更加专业。最后,要继续加强政府的透明化进程,促进公众监督建设是规范预算管理的又一重要途径。

2 继续精简机构和人员。机构膨胀和人员过多是行政管理费用支出增加的直接因素,政府的行政改革尤其是机构改革步伐不能停止,精简机构和人员的目标更不能改变,在接下来的机构改革中要进一步加快政府职能转变步伐、完善机构设置和公务员任用方面的法律。

3 引入竞争和激励机制、完善绩效考核、实现责任到人。政府花钱大手大脚的原因之一就是没有竞争、缺乏降低成本和提高效率的激励。要完善政府部门内部人员和机构的竞争机制,并在政府绩效考核制度中纳入行政管理费用的支出相关的绩效指标,关注行政管理支出的“成本——效益”,将行政管理费用支出的责任明确到人,配合“问责制”的实施,使得每一个行政人员、每一个行政部门都成为行政管理费用支出

的责任主体。

4 大力打击腐败。制定详尽的规章制度加强对公车消费和公款吃喝等支出的规范和监督,并加强对公务员收入的监督、增加腐败的查处和惩治力度、遏制腐败。

5 树立节约型政府的理念。“公家的钱”不是从自己腰包里拿,自然是不花白不花,铺张浪费的现象随处可见。除了建立一定有关行政管理支出的约束型考核指标外,还要在行政人员和政府机构中进一步树立节约意识和节约型政府的理念,从主观上规范行政管理费用的支出。

**参考文献:**

- [1] 谢俊香;陈芳.我国行政管理支出规模的理论分析与实践探讨[J].财政研究,2008年06期.
- [2] 刘昊.论公共财政框架下我国行政管理支出的现状及控制[J].现代商业,2007年12期.
- [3] 赵东辉.浅析我国财政支出功能结构对公共财政的偏离——以行政管理费支出为分析视角[J].特区经济,2006年08期.
- [4] 丹尼斯·缪勒.公共选择理论[M].中国社会科学出版社,1999年版.
- [5] 闫嫣.我国政府管理中的行政成本研究[J].武汉理工大学学报(社会科学版),2006年03期.